Carta'
falas
reflexões
memórias
INFORME DE DISTRIBUIÇÃO RESTRITA DO SENADOR DARCY RIBEIRO
de Governo
Manifesto da Frente Republicana Presidencialista
Manifesto Republicano de 1870
Lopes Trovão
Darcy Ribeiro
Joaquim Nabuco
Marco Maciel
Munhoz da Rocha
Leonel Brizola
João Mangabeira
Orestes Quércia
Mangabeira Unger
Francisco Julião
Fábio Konder Comparato
Luciano Martins
Wanderley Guilherme dos Santos
Leôncio Martins Rodrigues
Luís Felipe de Alencastro
Vivaldo Barbosa
Marcelo Barbieri
Tércio Sampaio Ferraz Júnior
Luiz Werneck Vianna
Jornal do Brasil

Tudo que você precisa saber para votar

A República Brasileira

Manifesto Republicano de 1870
Manifesto da Frente Republicana Presidencialista

Textos clássicos do presidencialismo

Lopes Trovão – Joaquim Nabuco
Munhoz da Rocha – João Mangabeira

O Plebiscito de 1993

Leonel Brizola – Marco Maciel
Orestes Quércia – Darcy Ribeiro

Análises Críticas

Mangabeira Unger – Francisco Julião
Fábio K. Comparato – Luciano Martins
Wanderley G. dos Santos – Marcelo Barbieri
Leôncio M. Rodrigues – Luís F. Alencastro
Tércio S. Ferraz Jr. – Luiz Werneck Vianna

Tudo que você precisa saber para votar

Carta'
falas reflexões memórias
6

MANIFESTO DA FRENTE REPUBLICANA PRESIDENCIALISTA

Introdução

O parlamentarismo é uma flor inglesa que se difundiu pela Europa Nórdica como forma de perpetuação de suas monarquias. Teve sorte variável no resto do mundo. Não pegou mesmo foi na grande província neobritânica que é a América do Norte. Ali é que surgiu, aliás, como uma invenção política, a República moderna, o Federalismo e o Presidencialismo. Seus princípios básicos também se difundiram como forma nova de governo democrático fiel à representação popular, especialmente atrativa, porque entrega efetivamente todo poder ao eleitorado e porque dá a cada cidadão a confiada esperança de que ele pode vir a ser o presidente.

O Parlamentarismo, por sua natureza, é o regime que melhor corresponde a sociedades estáveis, contentes consigo mesmas, cujos governos não são chamados a transfigurar e dinamizar suas sociedades. O que aspiram é tão-só conservá-la tal qual é, fiel à sua vetusta tradição. Mesmo transfiguradas pela modernização tecnológica, como ocorreu no Japão, elas permanecem atadas ao arcaísmo monárquico.

O Presidencialismo é o regime das nações que se concebem, não como resíduos históricos, mas como projetos de si mesmas a serem elaborados conceitualmente, institucionalizados politicamente e realizados socialmente. Nações como o Brasil, chamadas a um esforço lúcido e persistente de auto-edificação para livrar-se das heranças sociais negativas e colocar em seu lugar a realização da vontade secular de fartura, de beleza e felicidade de seu povo.

O Parlamentarismo é o regime que mais se concilia com o desejo de manter ou restaurar a monarquia. Ainda quando a esteriliza, retirando o poder do Rei para transferi-lo ao Parlamento, o faz para que a realeza sobreviva, mesmo quando já é cruamente extemporânea. Esta congenialidade essencial faz de todo monarquista um aguerrido parlamentarista, e de muitos parlamentaristas, envergonhados saudosistas da realeza.

O Presidencialismo é fidalgamente republicano. Sua meta mais alta é o ideal de um governo do povo, pelo povo e para o povo. Abraçados nessa bandeira estiveram ontem os que lutaram pela abolição da escravidão, pela independência do Brasil, pela República e pelo Federalismo. É hoje a postura daqueles que estão descontentes com o Brasil tal qual é, e lutam para transformá-lo, a fim de fazer desse país a casa de todos os brasileiros, em que cada cidadão tenha seu emprego, cada criança sua escola e cada necessitado o socorro de que carece, e todos vivam em liberdade e dignidade.

Um Parlamentarismo sem Rei é como um país sem capital, em que tudo se confunde. Acaba configurando-se como uma farsa absurda que obriga o Chefe de Estado a posar de Rei, para se dar alguma dignidade, enquanto abre espaço ao verdadeiro governante, que é o Primeiro-Ministro.

O Presidencialismo põe a cidadania diante da figura de um líder por ela escolhido, em eleições livres e competitivas, para governar no decurso de um mandato prescrito, sob o controle do Parlamento e do Judiciário. Ninguém pode se equivocar sobre a responsabilidade e a respeitabilidade de seu governo. É ele que responde por seus atos e pelos atos de cada ministro. É ele que se defronta com o Parlamento, requerendo a aprovação de seu programa de governo e reclamando as leis de que o país necessita. É ele que

trata com o Judiciário para garantir o estado de direito. Ele é quem encarna a nação na luta pelo cumprimento de seu destino.

Os Três Poderes

A rejeição do Parlamentarismo como forma de governo não importa em nenhuma diminuição da influência e do prestígio do Parlamento. Ao contrário, situando-o no que lhe é específico e liberando-o das responsabilidades de assumir o poder executivo, lhe dá até condição de melhor desempenhar a alto papel que lhe cabe na vida das nações.

Sob o regime Presidencialista moderno, o Parlamento ganha consistência e especificidade para compor, ao lado do Judiciário, as duas fontes básicas de poder, que governam em contrapeso com o Executivo. Dentro dessa institucionalidade, o Parlamento, o Judiciário e o Governo coexistem e interagem, mantendo-se cada qual no exercício de suas funções mutuamente fecundantes. Neste âmbito, o Parlamento contribui, primacialmente, ao pôr em confronto, pelo debate entre os partidos políticos, o entendimento e a avaliação dos temas e dos problemas relevantes para o povo e para a Nação.

Ainda nesse mesmo âmbito, o Parlamento pode cumprir melhor sua segunda função, a mais específica, que é legislar. Também, no corpo do tríplice poder, o Parlamento exerce melhor sua terceira função capital, que é controlar a ação do governo, preservar a ordem constitucional e a legalidade democrática, combatendo os abusos de poder e a corrupção.

O Presidencialismo não quer absorver os outros poderes, respeita a cada qual em sua esfera. Luta dentro do concerto tripartite para formular e pôr em execução um programa de governo que enfrente os problemas que se colocam, buscando tanto as soluções politicamente possíveis, aqui e agora, como as diretrizes de mais longo alcance. O novo Presidencialismo, que se vai configurando no Brasil, é respeitador das prerrogativas do Congresso.

Executor fiel de suas determinações e submisso à sua fiscalização. O que lhe falta para exercer-se de forma superior é toda uma nova legislação ordenadora da vida política que o país está a reclamar.

O Parlamentarismo, dividindo o poder em duas entidades dissímiles e conflitivas - o Chefe de Estado, encarnando a tradição como uma espécie de Rei em licença, e o Chefe do Governo, que é um mero agente operativo, atado por servidão perpétua à maioria parlamentar que o apoia - se estratifica, de fato, é como o governo dos parlamentares. Isto é, em essência, o Parlamentarismo: a apropriação do poder e do comando pelo Legislativo.

Qualquer análise crítica dessa complexa institucionalidade mostra que ela é tão pouco recomendável para o governo da União como seria a entrega do governo das cidades a suas Câmaras, fazendo do prefeito um mero mandatário dos vereadores, ou entregando o poder nos estados às suas Assembléias Legislativas. Só a ingenuidade mais risível permitiria supor que assim se pode compor governos nacionais, estaduais, ou locais, menos sujeitos ao clientelismo e à corrupção, e menos tendentes a crises. Muito ao contrário, o Parlamentarismo - governo dos deputados e dos vereadores - é o mais sujeito aos velhos vícios e pragas do poder: a corrupção, o favoritismo, a instabilidade e a inoperância que achacam o Brasil há séculos.

Acresce que só a suprema hipocrisia restringiria o Parlamentarismo à órbita federal, proibindo os estados e os municípios de adotá-lo. Inevitavelmente, uma vez imposto o Parlamentarismo à União, se desencadearia a luta das Assembléias Legislativas e das Câmaras de Vereadores para alcançarem igual direito de mando e desmando.

Propensões e Virtualidades

Costuma-se associar o Parlamentarismo ou o Presidencialismo a qualidades genéricas que figuram cada um deles como o sumo das bondades ou das maldades, ou como a panacéia que resolveria todos os problemas de

uma Nação. Na verdade das coisas, um regime ou outro pode ser o mais recomendável para cada situação concreta. Quem, temerário, negaria à Inglaterra e ao Japão o bom desempenho de seus parlamentarismos? Quem seria suficientemente ousado para condenar o desempenho do presidencialismo norteamericano? Ambos os regimes foram capazes de conduzir aqueles países através de décadas e séculos, enfrentando as mais graves crises e vencendo terríveis desafios.

Nada mais ilusório do que a afirmação leviana de que o Presidencialismo é autoritário, mas eficiente, e o Parlamentarismo é democrático, mas ineficaz. Parlamentarismo e Presidencialismo, em diferentes contextos históricos, se encarnaram em regimes legais ou arbitrários, competentes ou ineficazes, corruptos ou impolutos.

Há, entretanto, algumas propensões e virtualidades inerentes a cada um desses regimes. O Parlamentarismo costuma ser vocacionalmente monárquico e intrinsecamente elitista, antipopular, conservador e socialmente irresponsável. O Presidencialismo, por sua vez, é vocacionalmete republicano e propenso ao populismo, à legalidade democrática e à modernidade. Seu objetivo ideal é a desmonopolização do poder político.

É freqüente associar o Presidencialismo ao despotismo e ao arbítrio, o que, podendo efetivamente ocorrer, precisa ser denunciado. Em muitas ocasiões, Chefes de Estado tornaram-se tiranos, mas isso não decorre do exercício do seu mandato presidencial, e sim da degradação dele. Quando a República dá lugar à ditadura, já não estamos diante de um Presidente da República, ainda que ele se designe assim. Estamos frente a um usurpador que abocanha o governo para impor o arbítrio, fechando ou avassalando o Parlamento, subjugando e desmoralizando o Judiciário, censurando a Imprensa e a Universidade. Os efeitos dessa degradação, de que temos experiência tão recente e tão carnal, são o espezinhamento da dignidade dos cidadãos, sujeitos à perseguição, à tortura, ao exílio e à morte.

O risco sempre presente de que sobrevenha o arbítrio, como ocorreu conosco e como ocorreu também em sociedades avançadas como a italiana e a alemã, nos obriga a mantermo-nos precavidos e atentos. Não nos

olvidemos de que em todos esses casos, aliás, o despotismo veio a partir de institucionalidades parlamentaristas. Esta proclividade não é obrigatória nem mecânica, como não o é, também, o suposto compromisso liberal do Parlamentarismo.

Só uma cidadania lúcida na defesa dos seus direitos, conduzida por partidos políticos ideológicos, responsáveis e respeitáveis, servida por uma imprensa e uma universidade livres, integrada por um sistema de comunicações defendido contra monopólios e partidarismos, pode fazer face a tais riscos. Somente uma sólida institucionalidade democrática, garantida por esta cidadania, dentro de um regime republicano, liderado por um presidente eleito, nos livra das duas ameaças que pesam sobre a democracia: os assaltos dos militaristas, detentores legais da força, para fugir da submissão que devem ao poder civil e da obediência jurada à Constituição; e a subversão dos totalitarismos fanáticos de todas as ordens, sempre predispostos a erodir as bases da representação popular.

Nossa Herança Parlamentarista

A crônica histórica do Parlamentarismo brasileiro registra como seu traço distintivo a instabilidade. No Império vimos suceder-se, de 1840 a 1889, nada menos que 36 gabinetes, cuja duração média foi de um ano e meio. Na experiência do Parlamentarismo oportunista imposto ao Presidente João Goulart, tivemos três gabinetes em 17 meses. Foi um tempo de tumulto, até que o povo o proscrevesse num plebiscito em que nove milhões contra novecentos mil eleitores restabeleceram o regime Presidencialista.

Essa perigosa instabilidade deve ser debitada ao seu funcionamento, através dos votos de confiança e da rápida sucessão de gabinetes, o que não enseja qualquer continuidade administrativa. Assim é efetivamente. Tanto que os modernos parlamentarismos europeus tiveram de voltar ao fortalecimento do Executivo para compensar esta instabilidade e os inconvenientes dos vazios de poder que ela gera.

A instabilidade inerente ao Parlamentarismo traz como sequela mais grave a incapacidade de pôr em execução programas de longo alcance. Um presidente pode propor, já na campanha eleitoral, um programa de governo - como o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek e o New Deal de Roosevelt - mobilizando para ele o apoio da cidadania para executá-lo no curso de seu mandato. É muito improvável que qualquer mobilização desse porte e dessa natureza possa ser inspirada e conduzida por um gabinete parlamentarista.

Não é difícil conceber no Brasil um partido político com um programa de mobilização nacional. Dificílimo é admitir que ele ganhe os outros partidos, através do debate parlamentar, para uma ação conjunta com a integridade e a continuidade indispensáveis para colocá-lo em prática.

Sendo o Brasil um país-problema, tamanhos são os reptos com que nos defrontamos, estamos desafiados a eleger governos com programas de ação bem planejados e de longo prazo. Isto obviamente é alcançável muito mais facilmente pelo Presidencialismo. Só por esta via é possível enfrentar, na conjuntura, o desemprego, a inflação galopante, a estagnação econômica, e a fome e a degradação decorrentes.

Também é através de um Presidencialismo, encarnado por lideranças nacionais capazes de mobilizar toda a cidadania, que podemos, no plano estrutural, criar uma nova economia garantidora de uma prosperidade generalizável a todos os brasileiros, reduzindo as diferenças abismais entre as classes sociais, para que o Brasil, afinal, ingresse na Civilização Emergente como um povo livre, próspero, feliz e dono de seu destino.

A principal propensão atribuída ao Parlamentarismo é seu caráter conservador. Isso se comprova, exemplarmente, ao constatar-se que o Parlamentarismo Imperial, que regeu os destinos do país, por mais de meio século, manteve a escravidão num tempo em que o mundo inteiro já a repelia energicamente. Com efeito, foi o Parlamentarismo Imperial brasileiro que, por sua fidelidade canina ao patronato escravista a manteve, fazendo do Brasil o último país a abolir a escravatura.

Mais expressivo ainda desse reacionarismo é o fato de que no curso de todas aquelas seis décadas em que a civilização se renovava, movida pelo progresso da ciência e das técnicas, D. Pedro II não criou, por iniciativa própria, nenhuma escola de nível superior. Este fato é tão espantoso quanto o seu descaso pelo ensino fundamental como formador da cidadania moderna.

Na ótica imperial, o povo era a escravaria que não precisava de letras. Sua sensibilidade só se comovia, de fato, para a caridade. Por isso é que suas únicas obras assinaláveis foram as grandes e nobres edificações que levantou para o amparo aos cegos e aos surdos-mudos. Tamanho atraso e anacronismo teve, evidentemente, um papel causal no medíocre desempenho do Brasil como Nação dentro da Civilização Industrial.

Outro atributo maior do Parlamentarismo é a irresponsabilidade legal e judiciária do monarca, no sentido de que ele é declarado inepto para se fazer culpado, por mais absurda que seja sua conduta. Em conseqüência, pode fugir de qualquer julgamento. Escapa, também, pela circunstância de que reina mas não governa, ficando assim inimputável para o impeachment. Já o Presidente da República, investido nas responsabilidades e nos poderes constitucionais, governa efetivamente, e, em conseqüência, fica sujeito a erro e ao impedimento.

O Desafio Brasileiro

Acabamos de viver no Brasil uma instância agudíssima em que o regime presidencial foi posto à prova da forma mais severa. Um Presidente eleito pela maioria do eleitorado, uma figura jovem, dinâmica, acusado verossimilmente pela Imprensa de abuso do poder, de improbidade administrativa e de impregnação com práticas de corrupção, foi julgado e destituído. O vice-presidente, eleito com o titular, assumiu tranqüilamente a presidência para complementar o mandato, compôs com independência o seu ministério e entrou em exercício com plenos poderes.

O assinalável é que isso ocorreu dentro da institucionalidade, sem qualquer perturbação da ordem e com a mais viva participação da cidadania, que foi às ruas e praças em grandes manifestações de massa, contra a corrupção e a impunidade. O mais belo é que essas manifestações tiveram à frente uma juventude recuperada para si mesma e para a pátria, exigindo dignidade dos mandatários e o mais cru enfrentamento e punição de todas as formas de corrupção.

Esse episódio histórico exemplar, mais que qualquer especulação doutrinária, ditou duas lições indeléveis para a memória nacional. Primeiro, o reconhecimento da maturidade alcançada pelo Brasil como Nação moderna servida por uma institucionalidade constitucional plenamente capaz de impor o Estado de Direito. A segunda lição é de que o nosso Presidencialismo, dentro do sistema tripartite em que ele se exerce no Brasil, é plenamente responsável diante do Parlamento, diante do Judiciário, e sobretudo perante a cidadania.

Conta o Brasil, paradoxalmente, com algumas facilidades e recursos que poderiam ajudar na implantação de um regime parlamentar. Primeiro que tudo, a suntuosidade e o conforto dos edifícios da Câmara e do Senado, dos mais belos e mais amplos que um Parlamento dispõe em todo o mundo. Além da amplitude das edificações, da qualidade de seus equipamentos e de sua esplêndida decoração, contamos com um corpo de competentes servidores, mais numeroso do que qualquer outro, também medido em escala mundial.

Só é de se perguntar se um Parlamento que se deu tantas regalias, ou que graciosamente as recebeu da ditadura militar, quando estava impedido de legislar, legitimamente se recomenda para assumir os poderes executivos no governo do Brasil. O certo é que, também nós, parlamentares, estamos desafiados a superar deficiências notórias para o melhor desempenho de nossas funções específicas. É igualmente certo que nada nos autoriza a atitude de arrogância e de elitismo, que pretendam tirar do povo brasileiro a suprema conquista de compor seus governos pelo voto direto e secreto.

Há inegavelmente um pendor clientelista que caracteriza, às vezes, o parlamentar brasileiro, o que de resto é compreensível, num país em que o

exercício da carreira política parlamentar é entendido menos como função legislativa do que como forma de acesso aos órgãos de governo, especialmente na administração da região de cada deputado ou senador. Um parlamentar brasileiro precisa de um grande esforço para resistir ao clamor do eleitorado, que, em sua pobreza, espera dele, principalmente, favores e benesses.

A militância da vida política brasileira não é feita nos partidos, mas num conglomerado de interesses cristalizados em corpos eleitorais clientelísticos. Nos cinco mil municípios brasileiros, o ativismo político é vivido, principalmente, pelo corpo de vereadores e seus suplentes que, somados aos respectivos cabos eleitorais, ultrapassam 300.000 ativistas. Uma vasta clientela, mais sedenta de favorecimentos do que de reivindicações políticas e ideológicas.

É certo, porém, que a cidadania brasileira, que forma já um eleitorado próximo de 100 milhões, concentrado principalmente nas metrópoles, vem alcançando um nível cada vez mais alto de politização, o que já possibilita uma nova estruturação partidária e um novo regime eleitoral. A cristalização desse objetivo, que jamais se alcançaria mediante a adoção abrupta do Parlamentarismo, poderá ser realizada, entretanto, através de um Presidencialismo comprometido com os princípios republicanos e a defesa dos interesses populares, que patrocine a reforma já inadiável das leis que regulam a organização partidária, o sistema eleitoral, a forma das eleições, a justiça eleitoral e o custeio das eleições, no sentido de democratizá-las.

As questões e os desafios políticos básicos que se colocam hoje ao Brasil não são a opção entre a Monarquia e a República, e entre o Parlamentarismo e o Presidencialismo. São, isto sim, a defesa da União contra as ameaças que podem alçar-se contra ela, em razão dos desníveis regionais e das tensões provocadas pelo surgimento de uma nova ordem internacional, em que tudo é posto em causa, inclusive a soberania das Nações. São, por igual, ainda no plano político, a regulação de uma mais fecunda coexistência federativa e a definição de critérios mais justos de representação proporcional que levem em conta tanto a população quanto a dimensão espacial da Nação, cujo desenvolvimento está a cargo de cada

estado; e, no plano social, a implantação de uma economia de pleno emprego, revestida do mais alto sentido de responsabilidade social.

O duplo plebiscito, em que tantos milhões de brasileiros estão chamados a pronunciar-se pela Monarquia ou República, e pelo Presidencialismo ou Parlamentarismo, só se explica por um ato de irresponsabilidade parlamentar. Os adeptos do Parlamentarismo, vencidos nos debates constitucionais de 1988, em que ficou consagrado o Presidencialismo, como matéria vencida, criaram um ridículo engodo de indagar do povo se queria um Rei - precisamente no ano em que se comemorava o centenário da República - tão-só para insistir em seu fanatismo parlamentarista.

Na hipótese absurda de que sua proposição viesse a ser aprovada, ela institucionalizaria um novo engodo, o de chamar o povo em cada eleição a votar numa espécie de Rainha da Inglaterra, que é um Chefe de Estado que não governa, deixando o verdadeiro governante, que é o Primeiro-Ministro, à livre escolha dos senhores deputados e senadores.

a minha opção de homem de esquerda pelo presidencialismo.

Diario de Pernambuco, 29.1.93.

Francisco Julião é advogado e escritor, ex-deputado federal, fundador e líder das Ligas Camponesas.

REFLEXÕES

Quatro Erros para um só Plebiscito

Fábio Konder Comparato

Costuma-se dizer que, em política, os erros são mais funestos que os crimes, pois estes ainda podem ser julgados e os seus autores punidos, enquanto que os erros são irreformáveis e, quando coletivos, não empenham a responsabilidade de ninguém. Preparamo-nos para cometer, no plebiscito de 21 de abril próximo, quatro erros políticos colossais.

O primeiro deles e pai de todos os outros é chamar o povo a se pronunciar sobre um assunto técnico, que não diz respeito a seus direitos fundamentais e à sua vida cotidiana. De onde a tendência natural dos votantes a se abster, ou acompanhar mecanicamente a idéia da moda.

O segundo erro fundamental é apresentar ao povo a questão da forma de governo, em sua formulação clássica, como sendo a solução política decisiva para os nossos males.

Não é preciso muita ciência para perceber que toda organização política é instrumental e não final. Antes de se pensar em regime político e forma de governo, é necessário saber quais os objetivos ou resultados que se deseja produzir em determinada sociedade.

O Estado do constitucionalismo clássico, inventado no século 18 - século em que foram criados tanto o parlamentarismo quanto o presidencialismo - tinha um só objetivo: garantir as liberdades individuais, por meio do respeito à lei e à ordem. O Estado contemporâneo, surgido após a guerra de 1914-1918, acrescentou àquele mais outro objetivo: buscar a transformação social, no sentido da prosperidade geral e da igualdade básica de condições de vida.

Em países como o nosso, essa outra razão de legitimidade da organização política tem um nome: o desenvolvimento nacional. Tanto o regime político quanto a forma de governo somente se legitimam em função de sua aptidão a alcançar esse objetivo, que é necessariamente de longo prazo. Não há política pública fundamental - seja ela de equilíbrio macro-econômico, de educação, de saúde, de nutrição, de pesquisa científica e tecnológica, de desenvolvimento industrial, de suprimento energético, de transportes e telecomunicações - que possa ser levada a cabo ao sabor das preferências variáveis, de partidos e governos.

Isto significa que a realização de toda política pública fundamental exige a ação prolongada e coerente do Estado. Não faz sentido trocar de orientação macro-econômica, ou de programa de inventimentos em infra-estrutura, a cada cinco anos (prazo do mandato presidencial), ou a cada legislatura (quatro anos). Mais absurdo ainda é ensaiar mudanças e novidades em prazo mais curto, conforme as pressões da conjuntura.

É impressionante como, até hoje, a inteira classe política e a quase-totalidade dos nossos politicólogos não tenham percebido que as formas clássicas de governo, inventadas anteriormente à Revolução Industrial, são inadaptadas ao desempenho da grande tarefa do Estado contemporâneo: o desenvolvimento socio-econômico, pela realização de políticas públicas de longo alcance.

O fato é ainda mais aberrante quando se pensa que a proposta tida entre nós como mais "moderna" é a do sistema parlamentar, em que, por definição, não há prazos fixos de mandato governamental. Acabamos de ter uma pequena amostra do que representa, em termos de descontinuidade político-administrativa (independentemente de qualquer juízo de valor), a mudança imprevista de governo, com a recente substituição do ex-presidente da República pelo seu vice. E este foi um fato excepcionalíssimo no sistema presidencial. Vamos agora consagrar essa precariedade dos governos como regra de funcionamento do sistema?

É, portanto, um grave erro pensar que o plebiscito de 21 de abril trará alguma solução política para o nosso problema fundamental, que é o subdesenvolvimento.

Já o terceiro grande equívoco da consulta plebiscitária consiste em escamotear o fato óbvio de que o regime da representação popular - sobre o qual nada se

decidirá em 21 de abril - condiciona o funcionamento de qualquer sistema de governo.

Os parlamentaristas sérios sabem que a adoção do governo de gabinete será um desastre, se não criarmos previamente, pela reforma eleitoral e partidária, as condições necessárias para a formação de maiorias coerentes e representativas no Congresso Nacional.

O que se sabe menos, ou se pretende ignorar, é que o sistema presidencial tampouco funciona normalmente na ausência dessas mesmas condições. Num regime de clara separação de poderes, o Executivo deve ter sempre em mira - como sucede nos Estados Unidos - os limites concretos de sua atuação política, conforme a configuração majoritária do Congresso, sem precisar empenhar-se em negociações individuais indefinidas ou composições reprováveis com os parlamentares.

Finalmente, como muitos já o assinalaram, a alternativa a ser proposta sobre a forma de governo é falsa. Há várias espécies de parlamentarismos e presidencialismos, além de sistemas mistos. Haveremos de escolher entre todas, ou algumas delas apenas?

Sérgio Buarque de Holanda bem lembrou que "um amor pronunciado pelas formas fixas e pelas leis genéricas, que circunscrevem a realidade complexa e difícil dentro do ângulo de nossos desejos, é dos aspectos mais constantes e significativos do caráter brasileiro".

É triste pensar que essa nossa tradicional inclinação pelas fórmulas simplificadoras acabe por impedir a única grande reforma política de que necessita este país: capacitar o Estado para conduzir, democraticamente, o processo de desenvolvimento nacional.

Folha de São Paulo, 21.1.92.

Fábio Konder é advogado, doutor pela Universidade de Paris (França), professor da Faculdade de Direito da USP, autor do livro **Para viver a Democracia** e fundador e diretor da Escola de Governo.

REFLEXÕES

A Aventura Parlamentarista

Luciano Martins

Nesse debate sobre presidencialismo X parlamentarismo, que mal se inicia e já parece provocar justificável tédio, é preciso distinguir com clareza três questões: a) a de qual é, em tese, a melhor forma de governo; b) a de como se coloca essa opção face às condições concretamente existentes neste ou naquele país; c) a do que há subjacente a essa súbita erupção da idéia parlamentarista no Brasil.

Não há solução para a primeira questão. Tanto o presidencialismo quanto o parlamentarismo se equivalem, nas suas vantagens e nas suas desvantagens. Em tese, o presidencialismo assegura a (importante) separação institucional dos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), dispõe de mecanismos para administrar os conflitos entre eles (o sistema de "checks and balances") e conta com instrumentos (as CPIs, o *impeachment*) para cercear a tendência à autonomização e à irresponsabilidade política do presidente.

O parlamentarismo, por sua vez, e também em tese, torna mais responsível a representação política na condução dos negócios do país, o que é da boa prática democrática, tem na não-aprovação da confiança um substituto não traumático para o impeachment e confere ao eleitorado o papel de árbitro na resolução de impasses políticos, através da dissolução da Câmara e convocação de novas eleições. Tudo isso supõe, naturalmente, um bom sistema eleitoral e uma boa representação política. Não me parece procedente o argumento de que essa maior flexibilidade do parlamentarismo o torna superior ao presidencialismo. A dissolução da Câmara, por exemplo, pode ser utilizada apenas para reforçar quem está no poder. Foi graças a isso que a sra. Thatcher manteve-se 12 anos no governo, tempo maior que o do mandato de qualquer presidente de país civilizado - e apesar da devastação social que provocou.

Não há, de outro lado, nenhuma relação causal - e isso até o deputado José Serra, parlamentarista convicto, reconhece em artigo recente nesta mesma página - entre qualquer dessas duas formas de governo e: democracia, estabilidade política, governabilidade, eficiência decisória ou maior sensibilidade social por parte do poder. Parlamentarismo e presidencialismo funcionam mal ou bem não por suas qualidades ou defeitos em si, mas por sua maior ou menor adequação aos contextos nacionais e históricos em que se situam. É por isso que o eixo do debate deve ser deslocado para o âmbito da segunda questão: a de como se coloca o problema nas condições concretamente existentes hoje no Brasil. Essa abordagem tem a vantagem adicional de esvaziar o bacharelismo bem-pensante que se introduziu na sociologia política.

Essas condições são hoje, a meu ver, totalmente desfavoráveis à adoção do parlamentarismo. Para acirrar o debate, e com o perdão dos que pensam diferente: a adoção do parlamentarismo é uma insensatez. Tenho várias razões para justificar esse julgamento, mas vou limitar-me aqui a apenas duas.

A primeira é que o parlamentarismo nasce, historicamente, de uma sociedade civil forte e estruturada, capaz de gerar suas próprias formas de organização e representação. Foi isso que permitiu pôr em xeque o poder monárquico ou a autoridade central; e foi isso que permitiu à sociedade avocar para si, através de sua representação política, papel relevante na condução do governo. Uma outra via, que não há espaço aqui para discutir, foi a do parlamentarismo gerado pelas confederações oligárquicas, como as do Brasil no Império.

Porque a representação política assume, nas democracias contemporâneas, a forma de partidos políticos organizados, eles se constituem também nos pilares do parlamentarismo e são a condição prévia para seu bom funcionamento. Tanto assim que os atuais parlamentarismos (da Inglaterra, da França, da Alemanha, da Bélgica etc.) se distinguem menos pela forma monárquica ou republicana do que pela estrutura partidária e o sistema eleitoral. E quando ambos entram em crise apela-se para formas semipresidenciais, como foi o caso da 4ª República na França. E uma das coisas que se discute hoje na Itália, diga-se de passagem, é a adoção do presidencialismo. Mas o importante é o

seguinte: em relação a esses suportes previamente indispensáveis ao parlamentarismo - sociedade organizada e partidos políticos -, qual é a situação hoje existente no Brasil?

Quanto à sociedade civil, ela é desigualmente desarticulada, até pelos desequilíbrios e enorme heterogeneidade de situações que o país abriga - ou desabriga. Os grandes avanços que têm sido feitos recentemente se situam no campo das associações de interesses (em geral corporativos) e no plano de notáveis, mas descontínuos, movimentos tipo *"grass-roots"* (diretas-já, fora Collor etc.). E mesmo quando as eleições se tornam altamente competitivas, como foi o caso das últimas eleições presidenciais, isso não é necessariamente canalizado depois para o fortalecimento da estrutura partidária. Dizer que a reponsabilidade disso cabe ao presidencialismo é procurar chifre em cabeça de cavalo. Isto se deve à própria heterogeneidade da sociedade que, reforçada pelas aberrações do sistema eleitoral, se reflete na má qualidade da representação política e, ainda, no fato de os partidos só conseguirem articular e agregar ou interesses muito particulares ou interesses demasiadamente gerais.

E em matéria de partidos políticos, aliás, estamos bem servidos: temos 40. Dezenove com registro definitivo, quatorze com registro provisório e sete aspirantes ao registro. A permissividade da atual legislação derruba qualquer possibilidade de disciplina partidária: quando em conflito de interesses ou de opinião com o seu partido, um deputado pode sempre mudar-se para outro, ou fundar um novo. É por isso que raramente as direções partidárias "fecham a questão", mesmo em votações importantes. Parlamentarismo com essa estrutura de partidos e sem disciplina partidária vai ser uma zorra. Acresce que o atual "sistema" de financiamento das eleições, além de distorcer a representação política, se adotado o parlamentarismo, vai poder estender sua influência diretamente à gestão dos negócios do país. O Cartel de Medellín (e o "bispo" Macedo) devem estar radiantes.

Diante disso, os adeptos do parlamentarismo parecem ter dois argumentos, que constituem variações sobre o mesmo tema. O primeiro é que já estão em andamento no Congresso projetos que redefinem a estrutura partidária e o sistema eleitoral, inclusive no que se refere ao financiamento das eleições. Objeção: nada indica que reformas substantivas (sobretudo a eleitoral) sejam aprovadas antes do plebiscito - o que fará com que o eleitorado seja chamado a votar no escuro e sem saber, ainda por cima, qual o modelo de parlamentarismo que se quer implantar. Prudente variação do argumento: a adoção do parlamentarismo conduzirá, necessariamente, a essas reformas. Quer dizer: inverte-se a ordem dos fatores. O que era uma condição prévia ao bom funcionamento do parlamentarismo passa a ser uma conseqüência dele. Isso não é um argumento. É um *"wishful thinking"* - montado numa aventura.

Mas vamos supor que as reformas sejam realizadas. Teremos então o número de partidos reduzido para oito ou doze (conforme o filtro de 5% ou 3% do voto nacional estabelecido como condição para formar um partido). Ainda assim teríamos um parlamentarismo totalmente dependente de complicadas coalizões partidárias, cuja

formação ou redefinição ficariam sujeitas aos arranjos do momento, às oscilações de interesses, ao clientelismo e ao fisiologismo - as coisas sendo o que são. Se alguém está querendo instabilidade governamental e descontinuidade de políticas, com o parlamentarismo, nessas condições, vai ter para dar e vender.

Não há espaço para discutir a segunda das razões que me opõe à adoção do parlamentarismo no atual contexto brasileiro, mas apenas para enunciá-la. Uma das condições importantes para o bom funcionamento do parlamentarismo é a existência de um aparelho de Estado organizado e de uma burocracia eficiente. É uma coisa e outra que garantem a continuidade administrativa nos interregnos da substituição de gabinetes ou da dissolução da Câmara. Ora, todo mundo sabe que o aparelho administrativo do Estado foi totalmente desarticulado no Brasil (em parte pelas "reformas" do governo Collor) e que sua burocracia encontra-se amplamente desorganizada, quando não desmoralizada pelos baixos salários, pelas histórias de corrupção, pelo modo de assumir responsabilidades etc. Reconstruir isso é tarefa para uma geração.

Restaria, finalmente, um problema intrigante: por que a idéia parlamentarista surge agora com tanta força no país? Não é pelo convencimento, através de proselitismo político, porque o debate mal se inicia. Tudo indica que a última eleição presidencial tem muito a ver com isso. De um lado, porque muitos políticos - e coincidentemente são os melhores quadros da política brasileira - perceberam que são remotas suas chances de chegarem ao poder presidencial através do voto majoritário; de outro, porque a aventura de Collor e sua quadrilha compreensivelmente assustou todo mundo. Mas para evitar novas aventuras pessoais desse tipo valerá correr o risco de embarcarmos numa aventura institucional? Em síntese, ruim com o presidencialismo, pior sem ele.

Essas são algumas das razões que me levam a crer que a adoção do parlamentarismo é uma falsa questão. A verdadeira questão é outra: é a de como, no interesse da democracia, melhorar a representação política, através das reformas eleitoral e partidária - e para tanto não é necessário mudar a forma de governo.

Publicado na *Folha de São Paulo* de 3.1.93.

Luciano Martins, sociólogo, professor titular de Ciência Política na Unicamp e ex-professor nas Universidades de Paris (França) e Columbia (EUA).

REFLEXÕES

Cartilha Antioligarquia

Wanderley Guilherme dos Santos

Em países de Primeiro Mundo, políticos e analistas de acatada reputação reconhecem que sistemas eleitorais majoritários (denominados por aqui de "distritais") violam o ideal de correspondência entre a distribuição das preferências do eleitorado e a distribuição de poder parlamentar; que asfixiam minorias políticas, ainda que ideologicamente expressivas ou numericamente significativas; e que favorecem a oligarquização do sistema partidário-parlamentar. Em contrapartida, sustentam ser este o preço cobrado pela garantia de estabilidade política, o que compensaria as deficiências assinaladas. Fica o tema da estabilidade política para outra ocasião e ponha-se em foco agora o voto distrital misto.

No Brasil, tenta-se às escondidas da opinião pública, e sem previsão de referendum, introduzir tal sistema oligarquizante (com apoio de tolos petistas que não se dão conta de que a reforma é contra o PT), acobertando-se o estupro institucional por persistente difusão de

catálogo contendo as virtudes dos sistemas majoritários e as perversões dos sistemas de representação proporcional. Mistura de desinformação e malícia, a propaganda constitui crime contra o consumidor, isto é, o eleitor brasileiro. Vamos aos fatos.

Diz-se que, primeiro, a maioria das democracias estáveis contemporâneas adotam sistemas eleitorais majoritários. Falso. Eis as democracias majoritárias: EUA, Canadá, Austrália, Inglaterra, Nova Zelândia, França e, vou incluir, Alemanha. Ou seja, sete países. Agora, democracias que adotam sistemas de representação proporcional: Áustria, Suécia, Dinamarca, Islândia, Irlanda, Holanda, Suíça, Finlândia, Itália, Israel, Portugal, Bélgica, Noruega, Luxemburgo, Grécia e Espanha. Observe-se que não contaminei este conjunto de países "nobres" com representantes da desordem ou do "atraso" (cacoete verbal de ex-comunistas pouco inteligentes), quero dizer, países latino-americanos, africanos ou asiáticos. Ainda assim, são 16 opções institucionais pela representação proporcional contra sete distritais majoritários. Registrar, por fim, que cinco, dos sete, pertencem ao mesmo mundo anglo-saxão.

Segundo, diz-se que a tendência das democracias modernas consiste em substituir o sistema de representação proporcional pelo sistema distrital majoritário. Falso. Todos os países de representação proporcional optaram por ele após longa experiência com o sistema majoritário, este sim o mais antigo, do atraso. Alguns exemplos de substituição do majoritário pelo proporcional: Áustria (1919), Bélgica (1899), Dinamarca (1918), Finlândia (1906), Holanda (1917), Noruega (1919), Suécia (1907), Suíça (1890). Muito ao contrário, é na Inglaterra que existe forte movimento pela substituição de um sistema que permite aos conservadores conquistar 57% das cadeiras, tendo obtido 42% dos votos, enquanto os liberais-democratas, que receberam 22% dos votos nacionais, não se apropriaram senão de 3,3% dos lugares no Parlamento. Perguntem aos ingleses o que estão achando desta mágica.

Diz-se que, terceiro, o sistema majoritário diminui os custos de competição eleitoral. Falso. Toda competição democrática é cara. Em sistemas proporcionais, ela é cara por causa da abundância de competidores; em sistemas majoritários, é caríssima pela escassez de postos em disputa. Por menor que seja o distrito unonominal - ponha-se, dez eleitores -, o candidato que obtiver seis votos, sendo dois os candidatos, leva o mandato e os demais quatro votos vão para o lixo. Não é difícil imaginar o valor de cada um desses seis votinhos.

Quarto, diz-se que o sistema majoritário aproxima o representante do representado. Falso. O sistema faccionaliza e discrimina entre os representados, deixando órfãs todas as minorias, independentemente do tamanho. O eleito legisla para os seus eleitores, que foram a maioria, e que deseja conservar. Quanto mais parcial for, maiores as chances de reeleição e, por aí, o sistema oligarquiza-se, discriminando simultaneamente o eleitorado. Vide o destino dos liberais-democratas ingleses.

Diz-se que, quinto, o sistema majoritário garante a qualidade da representação. Falso. Quem garante a qualidade da representação é o voto do eleitor, e o sistema majoritário não impede

que facínoras e corruptos apresentem-se à competição. Aliás, toda semana o sistema político inglês, e também o norte-americano, oferecem suculentos escândalos à curiosidade internacional.

Em penúltimo lugar, diz-se que o sistema majoritário garante eficiência parlamentar. Falso. Toda a literatura contemporânea preocupa-se com a crise do Legislativo em todo o mundo democrático. Os estudos mais críticos, inclusive, têm o Congresso americano por objeto, um dos sete países que adotam o sistema majoritário. Diz-se, finalmente, que o sistema majoritário garante inteligência legislativa (melhores leis). Falso. Boas leis resultam de entendimentos e negociações entre bons legisladores e, assim como o sistema não garante necessariamente bons legisladores, não pode assegurar, em conseqüência, boa legislação. Pessoalmente, eu não chamaria de boa legislação aquela que durante décadas institucionalizou a discriminação racial nos Estados Unidos.

Concluindo. Subverter à sorrelfa a ordem institucional da comunidade política brasileira é, no mínimo, uma temeridade. Associando-se a isto o congelamento da atual estrutura partidária, por via dos projetos sobre partidos em andamento na Câmara (e, outra vez, com a tola concordância do PT), estão os candidatos a oligarcas preparando o advento de algo que os ex-comunistas esqueceram-se de rotular: a desordem pelo alto.

Folha de São Paulo, 3.12.92.

Wanderley Guilherme dos Santos é cientista político e professor da UFRJ. Publicou **Que País é este?** e **Discurso sobre o objeto**, entre outros livros.